



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO FLAVIO DINO, E. RELATOR DA ADPF 854 PERANTE O C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

**Ref: ADPF 854**

**VALDEMAR COSTA NETO**, Presidente Nacional do **PARTIDO LIBERAL – PL**, já identificado nos registros oficiais da Justiça Eleitoral, por seus advogados, em atenção ao despacho de 15 de julho de 2026, vem, respeitosamente, prestar **INFORMAÇÕES** destinadas a esclarecer, em termos estritamente constitucionais, partidários e orçamentários, a natureza da participação política que pode ser exercida pelo presidente de uma agremiação partidária na formação de prioridades públicas, sem confundi-la com a proposição, a indicação formal, a deliberação ou a execução de emendas parlamentares, atos que permanecem integralmente reservados às autoridades e aos órgãos competentes.

**I. OBJETO DAS INFORMAÇÕES E SÍNTESE DO ESCLARECIMENTO**

1. Conforme despacho exarado por Vossa Excelência no dia 15/07/2026, a proposição e a deliberação sobre emendas parlamentares constituem prerrogativas inerentes ao exercício do mandato, de sorte que requisita, como consectário da referida premissa, esclarecimentos sobre eventual definição, gestão, distribuição ou operacionalização de emendas por presidentes de partidos políticos.

2. Desde logo, cumpre esclarecer a Vossa Excelência que a premissa adotada é expressamente acolhida nestas informações: o Presidente de Partido Político que não exerce mandato parlamentar não apresenta emenda, não pratica a indicação formal prevista na legislação orçamentária, não delibera em nome de parlamentar, da bancada ou da comissão, não determina empenho, não ordena despesa e não substitui o líder parlamentar.

3. A questão que demanda precisão conceitual é outra. A exclusividade parlamentar sobre os atos jurídicos de proposição, indicação formal e deliberação não transforma o processo antecedente de formação de preferências políticas em espaço reservado apenas a mandatários. Presidentes partidários, dirigentes, filiados, governadores, prefeitos, movimentos sociais, associações, sindicatos, especialistas e cidadãos podem apresentar demandas, defender políticas públicas e sugerir prioridades. Essas manifestações são *inputs*

políticos sem eficácia orçamentária própria. Somente ingressam no processo estatal quando adotadas, avaliadas e formalizadas pelos agentes constitucional e legalmente competentes.

4. A exclusividade constitucional de uma competência não implica exclusividade sobre as informações, as razões e as sugestões que podem anteceder seu exercício. O Presidente da República detém a iniciativa de determinadas leis, mas recebe propostas de ministros, técnicos e atores sociais. Magistrados decidem, mas ouvem partes e *amici curiae*. Parlamentares votam, mas dialogam com eleitores, prefeitos, governadores, especialistas, movimentos sociais, entidades de classe e, evidentemente, com o Presidente de seu Partido Político e a bancada da qual faz parte.

5. O mandato não outorga ao representante uma espécie de autossuficiência cognitiva, nem o coloca fora da sociedade que representa. O mandatário deve poder ouvir, ser persuadido e, ao mesmo tempo, deve conservar a responsabilidade de avaliar, rejeitar, modificar ou acolher o que lhe é apresentado.

6. Por isso, o esclarecimento central pode ser condensado nas seguintes proposições:

- i. O Presidente Nacional do PL não dispõe de cota, reserva, titularidade, propriedade, cessão ou poder jurídico de disposição sobre emendas parlamentares;
- ii. A expressão coloquial segundo a qual presidentes partidários podem “*indicar*” prioridades significa apenas sugerir, recomendar ou defender politicamente determinada política pública;
- iii. A eventual sugestão é não vinculante, pode ser acolhida, alterada ou rejeitada e não produz qualquer efeito sem a atuação autônoma do parlamentar, da liderança parlamentar, da bancada e da comissão temática;
- iv. A autoria, a deliberação e a responsabilidade pelos atos formais permanecem com os agentes e órgãos expressamente designados pela Constituição, pela legislação e normas internas das Casas Legislativas;

- v. A rastreabilidade deve identificar com precisão quem praticou cada ato jurídico do procedimento, sem converter diálogos políticos antecedentes em atos de disposição do orçamento.

## II. PREMISSAS TEÓRICAS, CONSTITUCIONAIS E INSTITUCIONAIS

7. De forma a justificar as referidas proposições, e sobretudo considerando que o despacho de Vossa Excelência reputa que *“o Sr. Valdemar Costa Neto é um político de destaque e preside um dos maiores partidos brasileiros, logo as suas afirmações públicas merecem atenção”*, cumpre delimitar algumas premissas teóricas e práticas.

8. *Ab initio*, cumpre ressaltar que a Constituição da República não trata os partidos como meros rótulos eleitorais. O pluralismo político integra os fundamentos da República (art. 1º, V), enquanto é expressamente assegurada a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção das agremiações, sendo-lhes reconhecida ampla autonomia para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento (art. 17).

9. A Lei nº 9.096/1995, em coerência com esse desenho, qualifica o partido como pessoa jurídica de direito privado destinada a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, e reafirma sua autonomia organizacional.

10. De toda forma, a autonomia partidária não converte a agremiação em órgão estatal, nem lhe atribui poderes orçamentários. Seu significado é distinto: **o partido ocupa o espaço intermediário entre sociedade e Estado, organiza demandas difusas, formula programas, coordena preferências, seleciona prioridades políticas e oferece ao eleitorado projetos coletivos.**

11. **E é precisamente por não se confundir com o Estado que o partido, por meio de seus órgãos, instâncias e dirigentes, inclusive de sua presidência nacional, pode recolher informações, promover debates, articular posições e participar da**

**formação das preferências que mais tarde serão submetidas aos procedimentos estatais e aos órgãos públicos competentes para decidir os destinos das políticas públicas.**

12. Nessa linha, os professores Russell J. Dalton, David M. Farrell e Ian McAllister, em livro publicado pela *Oxford University Press* sob o título *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*, demonstram que o modelo de *party government* se estrutura pela ligação entre cidadãos, governo e resultados de políticas públicas: partidos recolhem sinais da sociedade, agregam interesses e promovem sua tradução em agendas políticas, sem que essa mediação se confunda com a competência dos órgãos e agentes estatais – “*political parties provide a linkage between citizens, government, and policy outputs*”.

13. O saudoso doutrinador e professor brasileiro José Afonso da Silva, em exemplar e multicitada obra “Curso de Direito Constitucional Positivo”, demonstra que a formação e a sistematização de prioridades integram a própria função partidária de “*organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular*”<sup>1</sup>. Na mesma linha, Luís Roberto Barroso identifica o partido político como o canal institucional por meio do qual preferências sociais chegam ao Estado (“*partidos políticos são entidades que fazem a conexão entre a sociedade civil e o Estado*”<sup>2</sup>), Orides Mezzaroba explica que a função pública dos partidos decorre de seu “*papel de intermediação entre Estado e indivíduo*”<sup>3</sup>

14. O renomado professor de direito constitucional e teoria do estado na *University of Oxford*, Nicholas Barber<sup>4</sup>, sintetiza essa função ao sustentar que a democracia representativa deve ser compreendida como atividade coletiva, uma espécie de “*jogo de equipe*”. Partidos criam estruturas nas quais pessoas com opiniões próximas discutem problemas públicos, constroem plataformas coerentes e ligam eleitorado, legislativo e governo. Essa mediação é descrita corretamente como uma virtude institucional da democracia, não uma anomalia: “*modern representative democracy cannot function in their absence*”.

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 393.

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. Voto na ADI 5.081/DF, Tribunal Pleno, j. 27.05.2015.

<sup>3</sup> MEZZAROB, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

<sup>4</sup> BARBER, N.W. “Populist Leaders and Political Parties”, *20 German Law Journal* 129–140, 2019.

15. A teoria contemporânea dos partidos políticos, explicitada em obra<sup>5</sup> da renomada professora de ciência política na *University of California Los Angeles – UCLA*, Kathleen Bawn e coautores, demonstra que a agenda partidária pode resultar da articulação prévia entre diferentes grupos e núcleos de atuação política, os quais constroem um programa comum mediante a compatibilização de demandas distintas e, posteriormente, procuram projetá-lo nas arenas eleitoral e governamental. Nas palavras dos autores, “*the coalition of policy-demanding groups develops an agenda of mutually acceptable policies, insists on the nomination of candidates with a demonstrated commitment to its program*”. A formulação evidencia que a definição da agenda partidária não constitui necessariamente um ato isolado ou unilateral, mas pode decorrer de processo anterior de negociação, agregação e acomodação entre diferentes interesses integrantes da coalizão partidária.

16. Nesse contexto, os partidos políticos, sobretudo porquanto compostos por milhões de filiados, mandatários e órgãos territoriais, precisam de instâncias que promovam comunicação, articulem demandas, construam coerência programática e facilitem a formação de decisões pelos órgãos competentes.

17. Os professores de ciência política da *London School of Economics* e da *University of Oxford*, Torun Dewan e David P. Myatt, em estudo publicado pela *American Political Science Review*<sup>6</sup>, explicam a liderança partidária a partir de três necessidades organizacionais: coordenação, direção e comunicação, pressupostos essenciais para guiar e liderar grupos numerosos a superar problemas de ação coletiva, organizar informações e convergir sobre alternativas comuns (“*party activists face a coordination problem: a critical mass must advocate a single policy alternative if the party is to succeed*”).

18. Daí a razão pela qual, sem mecanismos de comunicação e coordenação, a pluralidade representativa parlamentar não se converte em programa, orientação ou agenda. Portanto, a presidência nacional partidária exerce direção política da agremiação, promove diálogo entre seus segmentos, recebe informações provenientes dos órgãos territoriais e procura conferir coerência às prioridades defendidas pelo partido.

---

<sup>5</sup> Kathleen Bawn et al., “A Theory of Political Parties: Groups, Policy Demands and Nominations in American Politics”, *10 Perspectives on Politics* 571–597, 2012.

<sup>6</sup> Torun Dewan & David P. Myatt, “Leading the Party: Coordination, Direction, and Communication”, *101 American Political Science Review* 827–845, 2007.

19. Nada disso atribui ao presidente nacional competência parlamentar.
20. No plano doméstico, o Partido Liberal preserva de forma expressa a separação entre direção partidária e liderança parlamentar. As Comissões Executivas administram e representam a agremiação, enquanto as bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal constituem suas próprias lideranças conforme as normas regimentais das Casas Legislativas. O líder da bancada é escolhido pelos parlamentares e representa a bancada nos órgãos partidários. Essa arquitetura confirma dois pontos simultâneos: o Presidente Nacional exerce direção política e organizacional do partido, mas a representação parlamentar pertence ao líder eleito pela bancada.
21. A separação orgânica, contudo, não exige incomunicabilidade. O presidente partidário pode ouvir dirigentes locais, prefeitos, governadores, parlamentares, filiados e setores sociais; pode sistematizar demandas; pode defender prioridades compatíveis com o programa partidário; pode encaminhar sugestões à liderança; e pode participar do debate interno. **O que não pode – e não faz – é substituir o líder parlamentar, a bancada ou a comissão temática nos atos que lhes são reservados.**
22. A Constituição não reserva aos mandatários um monopólio sobre ideias, informações, reivindicações ou sugestões. Interpretação contrária produziria resultado incompatível com a democracia representativa. Prefeitos não poderiam levar necessidades municipais aos parlamentares; governadores não poderiam defender projetos regionais; entidades civis não poderiam formular pleitos; cidadãos não poderiam exercer o direito de petição; partidos não poderiam organizar suas agendas. **O sistema constitucional não exige isolamento cognitivo dos representantes. Exige que a decisão final seja praticada por quem detém competência, de forma motivada, transparente e rastreável.**
23. A eventual sugestão de um presidente partidário pode assumir relevância no contexto político e na agenda defendida pela agremiação e pelos parlamentares vinculados ao partido, mas, de forma alguma, ela modifica a autoria jurídica dos atos subsequentes. Não significa que toda conversa interlocução intrapartidária entre o presidente partidário e os parlamentares de sua base se transforme, por ficção, em ato orçamentário praticado por quem não possuía competência.

24. **Em todo caso e em toda hipótese referente ao Partido Liberal, o parlamentar não funciona como mero nome interposto: ele assume a responsabilidade institucional de avaliar, adotar, alterar ou rejeitar a sugestão e de submetê-la às instâncias colegiadas competentes.**

25. No âmbito normativo brasileiro, por exemplo, as denominadas “*emendas de comissão*” são disciplinadas pela Lei Complementar nº 210/2024. O art. 4º atribui às comissões permanentes a apresentação das emendas, dentro de suas competências regimentais. O art. 5º estabelece que, após a publicação da lei orçamentária anual, cada comissão recebe propostas de indicação dos líderes partidários, ouvida a respectiva bancada, e delibera sobre elas; aprovadas as indicações, o presidente da comissão as faz constar de ata e as encaminha aos órgãos executores.

26. Internamente, a Resolução nº 1/2006-CN, com as alterações promovidas em 2025, detalha esse procedimento: **(i)** as propostas encaminhadas pelas lideranças devem estar associadas à deliberação da bancada; **(ii)** a comissão temática aprecia as indicações; **(iii)** a ata identifica a decisão colegiada; e **(iv)** o encaminhamento ao Executivo parte do presidente da comissão. A Resolução nº 2/2025-CN reforçou que alterações de indicações também dependem de proposta formal do solicitante legitimado e de nova deliberação da comissão.

27. Para explicitar a distinção entre participação política antecedente e competência jurídico-orçamentária, o processo pode ser decomposto, para fins analíticos, em planos sucessivos.

28. O primeiro é a formação de agenda. Nele, necessidades sociais são identificadas e debatidas: hospitais que precisam de custeio, municípios que demandam infraestrutura, projetos que buscam apoio, políticas nacionais que o partido considera prioritárias.

29. O segundo plano é a sugestão interna decorrente das variadas necessidades do Povo. Uma demanda pode ser levada ao presidente do partido, a um dirigente estadual, a um parlamentar ou diretamente à liderança. Quem a recebe pode transmiti-la e

defendê-la. A sugestão continua desprovida de eficácia jurídica. Não reserva recursos, não cria direito ao beneficiário e não vincula a bancada.

30. O terceiro plano é a escolha e adoção parlamentar. A liderança e os integrantes da bancada examinam as prioridades e as sugestões em conjunto com as ideias próprias, fazem escolhas, compatibilizam limites e podem recusar, substituir ou alterar o que lhes foi sugerido. Nessa etapa emerge a responsabilidade do agente legitimado. A decisão não é do interlocutor antecedente – é de quem possui competência para tanto.

31. O quarto plano corresponde ao procedimento formal previsto para as indicações de emendas de comissão: encaminhamento da proposta pela liderança partidária, com registro da deliberação majoritária da respectiva bancada, apreciação pela comissão temática e, em caso de aprovação, registro em ata e encaminhamento ao Poder Executivo pelo presidente da comissão.

32. E, por fim, o quinto plano é a execução administrativa.

33. O desenho normativo, portanto, confirma que nenhum dirigente partidário externo ao Parlamento ostenta o poder de, por manifestação própria, produzir o resultado orçamentário. Entre a sugestão, a formalização e a execução existem filtros independentes que são seguidos rigorosamente pelo Partido Liberal: liderança parlamentar, bancada, comissão e órgão executor. Essa sucessão de competências impede a conversão de sugestão e influência política em poder jurídico unilateral.

34. Por fim, cumpre esclarecer que o Presidente do Partido Liberal – PL, Valdemar Costa Neto, em entrevista mencionada no despacho, em momento nenhum afirmou que “*indica*” emendas parlamentares. Apenas que sugere, recomenda, defende ou apresenta uma prioridade aos atores parlamentares do partido. De forma alguma afirmou que presidentes partidários possuam emendas próprias, recebam cessão de dotações ou pratiquem a indicação formal reservada aos parlamentares.

35. Ademais, eventual discussão sobre a possibilidade de “*indicar*” emenda possui duas acepções absolutamente distintas: **(i)** em sentido amplo e coloquial, o líder



partidário pode indicar uma necessidade, um município, uma política ou uma obra, como sinônimo de sugestão/recomendação; **(ii)** por sua vez, em sentido jurídico-orçamentário estrito, “*indicação*” designa ato procedimental praticado por agente legitimado e registrado nos instrumentos oficiais. No caso do Presidente do Partido Liberal, somente tem lugar a primeira acepção, conforme amplamente esclarecido.

36. Também a expressão “*interferir*”, questionada por Vossa Excelência, além de não ter sido empregada, somente teria lugar no sentido de participar do debate político, dialogar, defender prioridades e procurar convencer os órgãos partidários e parlamentares. Nunca de autorizar, vincular ou substituir a deliberação dos titulares do mandato.

37. Em palavras mais claras e diretas: **não existe, no Partido Liberal, a figura de “*emenda do Presidente do Partido*” como categoria jurídica. Tampouco existe cessão de titularidade. O que pode existir é uma sugestão política formulada pelo presidente após a interlocução com diversos atores da sociedade, submetida aos filtros e decisões independentes do processo parlamentar regular. Se a sugestão for rejeitada, não há indicação. Se for modificada, prevalece a decisão parlamentar. Se for acolhida, somente produz efeitos porque a liderança, a bancada e a comissão, no exercício de competências próprias, a adotaram e formalizaram.**

### III.

#### **RESPOSTAS AOS QUESITOS FORMULADOS POR VOSSA EXCELÊNCIA**

**i. SE O PRESIDENTE DO PARTIDO DISPÕE DE COTAS, RESERVAS OU QUALQUER OUTRO MECANISMO DE ALOCAÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES.**

Resposta: Não. O Presidente Nacional do Partido Liberal não dispõe de cota, reserva, titularidade, propriedade, cessão ou mecanismo jurídico de alocação de emendas parlamentares. Não apresenta emenda, não pratica a indicação formal, não delibera pela bancada ou pela comissão e não ordena a execução da despesa. Pode haver, no plano estritamente político, espaço interno para que diferentes atores do partido – inclusive e sobretudo seu presidente – sejam ouvidos e apresentem sugestões. Esse espaço de interlocução não é uma cota orçamentária,

não é patrimônio político individual e não gera direito subjetivo à aprovação ou à execução de qualquer prioridade.

**ii. EM CASO POSITIVO, SUA NATUREZA, FINALIDADE E ABRANGÊNCIA**

Resposta: prejudicado quanto à existência de cota ou reserva, porque ela não existe. O que existe é a possibilidade geral de participação no debate partidário, limitando-se à apresentação de sugestões não vinculantes aos agentes parlamentares competentes.

**iii. A QUEM COMPETE AUTORIZAR E DELIBERAR SOBRE SUA UTILIZAÇÃO.**

Resposta: não há utilização de cota presidencial de partido a autorizar. A competência sobre as indicações de emendas de comissão observa a legislação: a liderança parlamentar formula ou encaminha a proposta; a bancada é ouvida e delibera nos termos aplicáveis; a comissão temática aprecia e aprova; seu presidente formaliza a ata e encaminha ao órgão executor; e o Poder Executivo realiza a análise técnica e a execução. O Presidente Nacional do partido pode participar da fase política dialógica antecedente, mas não exerce nenhuma dessas competências em substituição aos respectivos titulares.

**iv. O FUNDAMENTO JURÍDICO-NORMATIVO QUE EMBASA A PRÁTICA**

Resposta: o quesito fica prejudicado porque não existe a prática ou o mecanismo de alocação referido no despacho.

Por sua vez, a possibilidade de apresentar sugestões políticas decorre do pluralismo político, das liberdades de manifestação, associação e participação, da autonomia partidária prevista no art. 17 da Constituição e nos arts. 1º e 3º da Lei nº 9.096/1995, bem como da própria função constitucional dos partidos de organizar e canalizar demandas sociais.

Não existe – nem seria necessária – norma especial que conceda ao presidente partidário autorização para expressar opinião ou recomendar uma prioridade. A autorização normativa específica é exigida para o ato estatal de indicação e deliberação.

**v. O INSTRUMENTO POR MEIO DO QUAL TAIS MECANISMOS SÃO FORMALIZADOS**

Resposta: o quesito fica prejudicado porque não existe a prática ou o mecanismo de alocação referido no despacho. Como não há cota ou reserva presidencial, inexistente instrumento de formalização de titularidade ou cessão. Sugestões políticas podem surgir em reuniões, conversas, documentos internos, manifestações de filiados ou demandas encaminhadas por agentes públicos e pela sociedade. Quando alguma sugestão é acolhida pelos parlamentares competentes, sua juridicização ocorre somente pelos instrumentos oficiais.

**vi. O PROCEDIMENTO EFETIVAMENTE ADOTADO PARA A DEFINIÇÃO E DESTINAÇÃO DOS RESPECTIVOS RECURSOS, POR PARTE DOS PRESIDENTES DOS PARTIDOS**

Resposta: não existe procedimento, formal ou informal, pelo qual o Presidente Nacional do Partido Liberal defina, distribua ou destine recursos provenientes de emendas parlamentares. Não lhe são atribuídas cotas, não lhe são submetidas planilhas para alocação de recursos, não opera sistemas legislativos ou administrativos, não autoriza indicações e não dispõe de estrutura destinada a escolher beneficiários, objetos ou valores. Eventuais diálogos políticos não se confundem com procedimento de definição ou destinação orçamentária.

## IV. CONCLUSÃO

38. Conclui-se, pelo exposto, que as informações requisitadas por Vossa Excelência são respondidas sem qualquer quebra ou renúncia à premissa de exclusividade parlamentar adotada no despacho. Proposição, indicação formal e deliberação sobre emendas são atos dos membros e órgãos do Poder Legislativo. O Presidente Nacional do Partido Liberal não reivindica e não exerce tais competências.

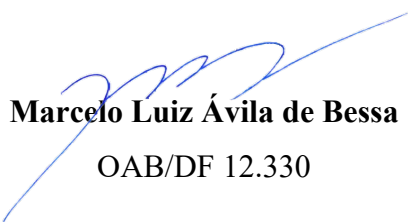
39. Ao mesmo tempo, a democracia representativa não prescinde da mediação partidária. A Constituição não exige que o presidente de uma agremiação se mantenha alheio à formulação de políticas públicas ou deixe de dialogar com seus parlamentares. Ele pode ouvir, organizar, transmitir e defender sugestões. O limite jurídico é

nítido: a sugestão não vincula, não produz efeitos, não cria titularidade e não substitui a decisão autônoma da liderança, da bancada, da comissão e do Poder Executivo.

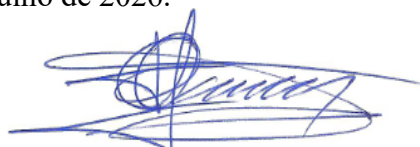
40. Nessa perspectiva, a declaração pública mencionada no despacho deve ser compreendida no âmbito próprio da atividade político-partidária: como referência à interlocução ordinária entre dirigentes e parlamentares na formação de agendas e na apresentação de prioridades, jamais como reconhecimento de titularidade, reserva, cessão ou poder de disposição sobre emendas parlamentares. A participação política antecedente não se confunde com os atos jurídico-orçamentários de proposição, indicação, deliberação e execução, cuja prática permanece integralmente reservada aos agentes e órgãos constitucionalmente competentes.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília/DF, 20 de julho de 2026.



**Marcelo Luiz Ávila de Bessa**  
OAB/DF 12.330



**Thiago Lôbo Fleury**  
OAB/DF 48.650